Deutscher Bundestag **Drucksache 16/4647**

16. Wahlperiode 09. 03. 2007

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (17. Ausschuss)

zu dem Antrag der Abgeordneten Florian Toncar, Burkhardt Müller-Sönksen, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/3145 –

Ratifikation des 12. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention

A. Problem

Der Deutsche Bundestag soll die Bundesregierung auffordern, umgehend einen Entwurf für ein Gesetz zur Ratifizierung des 12. Zusatzprotokolls zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950 zu erarbeiten und dem Deutschen Bundestag zur Entscheidung zuzuleiten. In dem Antrag wird dargelegt, dass anlässlich des 50. Jahrestages der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950 – Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) – das 12. Zusatzprotokoll zur EMRK zur Unterzeichnung aufgelegt worden sei. Auch Deutschland habe zu den Erstunterzeichnerstaaten gehört, das Zusatzprotokoll aber bis heute nicht ratifiziert. Es sei am 1. April 2005 mit der 10. Ratifikation – ohne deutsche Ratifikation – in Kraft getreten. In dem Antrag wird ferner darauf verwiesen, dass mit der Neugestaltung des Diskriminierungsverbotes in dem Zusatzprotokoll dieses eine besondere Bedeutung im Kampf gegen Rassismus und Intoleranz und bei der Gleichstellung von Mann und Frau erhalte.

B. Lösung

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Antrag auf Drucksache 16/3145 abzulehnen.

Berlin, den 17. Januar 2007

Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Dr. Herta Däubler-Gmelin
Vorsitzende

Holger Haibach
Berichterstatter

Christoph Strässer
Berichterstatter

Florian Toncar
Berichterstatter

Michael Leutert
Berichterstatter

Volker Beck (Köln)
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Holger Haibach, Christoph Strässer, Florian Toncar, Michael Leutert und Volker Beck (Köln)

I. Überweisung und Mitberatung

Der Antrag auf **Drucksache 16/3145** wurde in der 70. Sitzung des Deutschen Bundestages am 30. November 2006 dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur federführenden Beratung sowie dem Auswärtigen Ausschuss und dem Rechtsausschuss zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

In dem Antrag fordert die Fraktion der FDP, der Bundestag solle die Bundesregierung auffordern, umgehend einen Entwurf für ein Gesetz zur Ratifizierung des 12. Zusatzprotokolls zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950 zu erarbeiten und dem Deutschen Bundestag zur Entscheidung zuzuleiten. In dem Antrag wird dargelegt, dass anlässlich des 50. Jahrestages der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950 – Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) – das 12. Zusatzprotokoll zur EMRK zur Unterzeichnung aufgelegt worden sei. Auch Deutschland habe zu den Erstunterzeichnerstaaten gehört, das Zusatzprotokoll aber bis heute nicht ratifiziert. Es sei am 1. April 2005 mit der 10. Ratifikation – ohne deutsche Ratifikation – in Kraft getreten. In dem Antrag wird ferner darauf verwiesen, dass mit der Neugestaltung des Diskriminierungsverbotes in dem Zusatzprotokoll dieses eine besondere Bedeutung im Kampf gegen Rassismus und Intoleranz und bei der Gleichstellung von Mann und Frau erhalte.

Die Fraktion der FDP weist in ihrem Antrag zudem darauf hin, dass der Inhalt des Zusatzprotokolls ein allgemeines Rechtsgleichbehandlungsgebot sei, mit dem das in der Konvention bisher enthaltene, an konkrete Konventionsrechte gebundene Diskriminierungsverbot auf eine universelle Ebene erhoben werde. Ungleichbehandlungen seien danach generell nur noch dann erlaubt, wenn sie einem sachlichen und vernünftigen Grund folgen und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Auswärtige Ausschuss** hat den Antrag am 17. Januar 2007 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen FDP und DIE LINKE. die Ablehnung des Antrags empfohlen.

Der **Rechtsausschuss** hat den Antrag ebenfalls am 17. Januar 2007 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung empfohlen.

IV. Beratung im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat die Vorlage in seiner 25. Sitzung am 17. Januar 2007 beraten.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** erklärte, sie unterstützte diesen Antrag. Wenn die Bundesregierung diesem Antrag nicht folgen wolle, stünde es ihr ja frei, eine eigene Initiative zur Ratifikation des Zusatzprotokolls vorzulegen. Im Übrigen, so die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, freue man sich über diesen Antrag, da er zeige, dass nicht alle in der Fraktion der FDP die Linie der Fraktion zum Antidiskriminierungsgesetz teilten. Ergebnis der Ratifikation sei ja, dass der § 611a des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) zur Geschlechterdiskriminierung auf alle Kriterien, auf die das Zusatzprotokoll Bezug nimmt, entsprechend durchschlagen würde. Inhalt der Konvention sei ja gerade, dass alle gesetzlichen Rechte nach den Nichtdiskriminierungstatbeständen der Konvention in den Mitgliedstaaten gewährt werden müssen, unabhängig von den Kriterien.

Die **Fraktion der SPD** erklärte, man habe sich zwar nicht dazu äußern wollen, da man der Auffassung gewesen sei, dass alle Fraktionen, bis auf die antragstellende Fraktion der FDP, dem Antrag nicht zustimmen wollten. In der 15. Wahlperiode habe es einen gleichlautenden Antrag der Fraktion der FDP gegeben, der damals auch von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt worden sei. Damals habe es eine überzeugende Begründung gegeben für die Ablehnung des Antrags und man verstehe nicht, wie die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nun dafür sein könnte. Man habe im Übrigen eine ähnliche Entwicklung beim Zivilpakt. Dessen Artikel 26 enthalte ein vergleichbares Diskriminierungsverbot, gegen den die Bundesregierung damals vor 13 Jahren einen Vorbehalt eingelegt habe. Dabei sei es um bestimmte Formen der Diskriminierung bei Personen mit unterschiedlicher nationaler Herkunft in den Sozialversicherungssystemen gegangen. In dem Bereich habe die Bundesregierung die Regelungen nicht vollziehen wollen. Dasselbe Problem stelle sich nun mit dem 12. Zusatzprotokoll und alle bisherigen Bundesregierungen hätten gesagt, dass sie die Folgen der Einhaltung des Zusatzprotokolls nicht absehen könnten. Denn in den Sozialversicherungssystemen habe man genau diese Differenzierung zwischen Inländern und Ausländern. Auch wolle man abwarten, wie die Position des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in dieser Frage ist.

Die **Fraktion der CDU/CSU** schloss sich den Ausführungen der Fraktion der SPD inhaltlich an. Viele der großen Staaten hätten sich bisher nicht zur Ratifikation durchringen können. Es scheine doch erhebliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung zu geben, so dass man gut daran tue, zunächst die Erfahrung der anderen Länder abzuwarten, bevor man selber ratifiziere.

Die **Fraktion der FDP** erklärte, zum Wortlaut des Antrags selber wolle sie nichts sagen, da sich dieser von selbst erkläre. Das Antidiskriminierungsgesetz habe damit nichts zu tun, da es sich hier um die Kernfrage der Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Recht handele. Der Antrag der Fraktion der FDP richte sich an den Staat und beziehe sich auf das öffentliche Recht. Privates Recht, wie im § 611a BGB, werde hiervon nicht berührt. Man verstehe die abwartende Haltung der Fraktion der SPD, wolle sich

jedoch auch mit diesem Antrag auf den Artikel 3 des Grundgesetzes beziehen, der ja auch Diskriminierung verbiete. Aber sowohl die Konvention als auch Artikel 3 des Grundgesetzes ermöglichten es, rechtfertigende Gründe für eine Ungleichbehandlung anzuführen. Bei dem 12. Zusatzprotokoll gehe es darum, ein qualifiziertes Rechtfertigungsbedürfnis für eine Ungleichbehandlung einzuführen. Eine sachlich begründete Ungleichbehandlung in den Sozialversicherungssystemen wäre trotz des Zusatzprotokolls weiterhin möglich.

Als Ergebnis der Beratungen hat der Ausschuss den Antrag auf Drucksache 16/3145 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. abgelehnt.

Berlin, den 17. Januar 2007

Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Holger Haibach
Berichterstatter

Christoph Strässer
Berichterstatter

Florian Toncar
Berichterstatter

Michael Leutert
Berichterstatter

Volker Beck (Köln)
Berichterstatter

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333